



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 kwietnia 2025 r.

WP-I.4131.79.2025

Rada Gminy Wiązowna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 38.X.2025 Rady Gminy Wiązowna z dnia 31 marca 2025 r. *w sprawie uzgodnienia realizacji inwestycji celu publicznego w obrębie strefy chronionej pomnika przyrody w miejscowości Wiązowna* w zakresie, w jakim uzależniono wejście w życie aktu od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego tj. w części dotyczącej § 5 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 31 marca 2025 r. Rada Gminy Wiązowna podjęła uchwałę Nr 38.X.2025 *w sprawie uzgodnienia realizacji inwestycji celu publicznego w obrębie strefy chronionej pomnika przyrody w miejscowości Wiązowna*.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 4 kwietnia 2025 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940), zwanej dalej „*u.s.g.*” oraz art. 45 ust. 2 pkt 2 i art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, z późn. zm.), zwanej dalej „*u.o.p.*”.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do przyjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do brzmienia art. 44 ust. 1 i 2 u.o.p. ustanowienie pomnika przyrody następuje w drodze uchwały rady gminy, w której określa się nazwę pomnika przyrody, jego położenie, sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego pomnika, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 u.o.p. Zgodnie zaś z art. 45 ust. 2 pkt 2 u.o.p. zakazy, o których mowa wyżej, nie dotyczą realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody. Wskazany przepis zawiera zatem normę kompetencyjną, upoważniającą organ ustanawiający daną formę ochrony przyrody do uzgodnienia odstępstw od zakazów, o których mowa w art. 45 ust. 1 u.o.p.

W § 1 przedmiotowej uchwały uzgodniono realizację inwestycji celu publicznego polegającą na budowie tłoczni ścieków w strefie ochronnej pomnika przyrody tj. dębu szypułkowego zlokalizowanego na dz. 214 obr. geod. Wiązowna Gminna, w związku z brakiem rozwiązań alternatywnych. Szczegółowe warunki realizacji tej inwestycji, w zakresie podlegającym uzgodnieniu, określono w załączniku nr 1 do uchwały (§ 2 uchwały).

Zgodnie zaś z treścią § 5 uchwały wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Takie określenie terminu wejścia w życie uchwały oznacza, że została ona zakwalifikowana do kategorii aktów prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru § 5 uchwały w sposób istotny narusza art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „*u.o.a.n.*”, gdyż uchwała ta nie jest aktem prawa miejscowego i brak przepisu szczególnego, który wskazywałby na publikację aktu tego rodzaju w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy wskazać, że wedle art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie zaś z art. 41 ust. 1 u.s.g. akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Z kolei przepis art. 4 ust. 1 u.o.a.n. stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określił termin dłuższy. Zgodnie z art. 13 pkt 2 u.o.a.n. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące.

Należy wskazać, że uznanie uchwały za akt prawa miejscowego wymaga wystąpienia w jej treści przynajmniej jednej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, co oznacza, że prawa lub obowiązki wynikające z tej normy są adresowane do nieograniczonego kręgu adresatów i nadają się do wielokrotnego stosowania.

W zakresie definicji aktu prawa miejscowego, zasadnym jest powołanie postanowienia WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 245/18, w którym Sąd postanowił, że: *„Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszące się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców).”*

Przedmiotowa uchwała nie zawiera takich norm – co oznacza, że nie ma ona charakteru aktu prawa miejscowego i nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Ponadto żaden przepis nie wskazuje na publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktu stanowiącego uzgodnienie odstępstw od zakazów dla strefy ochronnej pomnika przyrody w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego. W tej sytuacji celowym i uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności w części obejmującej § 5 uchwały. W wyniku powyższego uznać należy, że akt wszedł w życie z dniem jego wydania.

Stanowisko to pozostaje spójne z poglądami prezentowanymi w orzecznictwie: *„W tym kontekście trzeba rozróżnić sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego, ze względu na niespełnienie warunku publikacji,*

w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny.” (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2677/15).

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, przyjmując należy, że wystarczającym jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazuje na jej prawotwórczy charakter, tj. § 5. Wykazana wada nie uzasadniała konieczności unieważnienia przedmiotowej uchwały w całości. Nie powoduje to, że przedmiotowa uchwała, po unieważnieniu § 5, będzie pozbawiona regulacji dotyczących terminu wejścia w życie. Wymagania dotyczące zasad ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wejścia w życie aktu dotyczą prawa miejscowego, a nie aktów obowiązujących wewnętrznie, gdyż nie ma ustawowego obowiązku ich publikacji (wyrok NSA z dnia z 24 maja 2017 r. sygn. akt II OSK 2447/15).

Wskazać nadto należy, iż Rada Gminy Wiązowna w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, która wynika wprost z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wykonując kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniu ustawowym, organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązane są działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

W związku z powyższym, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Wiązowna w zakresie ustaleń zawartych w § 5 uchwały, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/